

Compte d'affectation spéciale Pensions

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

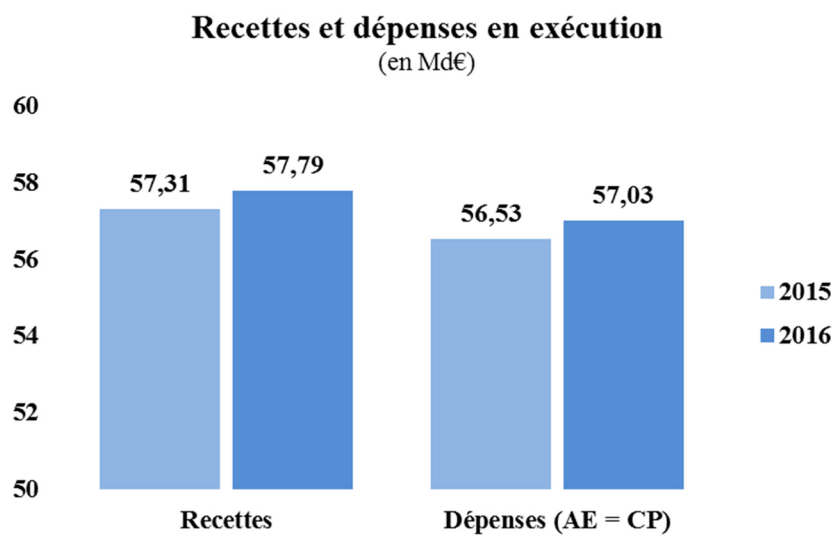
2016

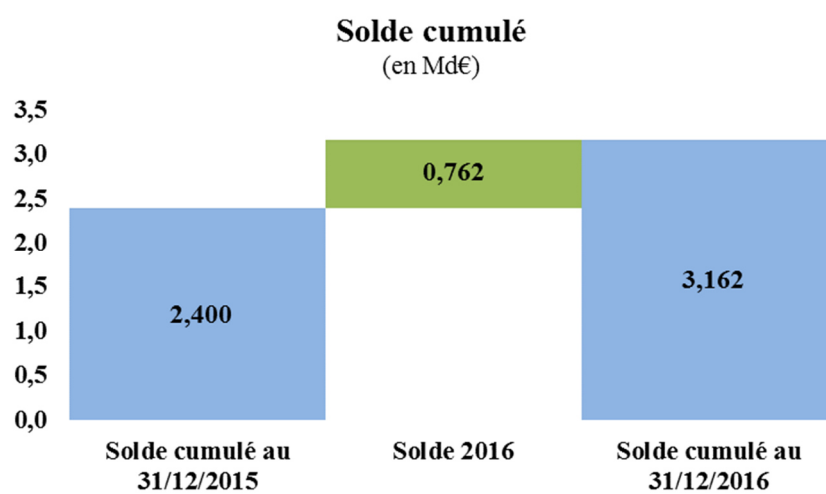
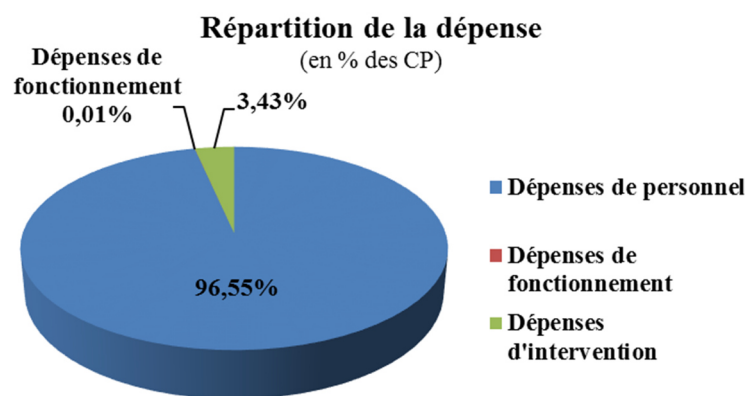
Pensions

Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité

Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État

Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions





Synthèse

Les principales données du compte

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, prévu par l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, retrace l'ensemble des recettes et des dépenses des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge : pensions de retraite et d'invalidité des fonctionnaires de l'État et des ouvriers de l'État, pensions de retraite des militaires, pensions militaires d'invalidité, autres allocations assimilées. Il est composé de trois sections correspondant à trois programmes en dépenses qui n'ont pas connu de modification de leur périmètre en 2016.

La section 1 – « *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* » retrace principalement les opérations relatives aux pensions versées au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) ainsi qu'aux allocations temporaires d'invalidité (ATI). Les crédits ouverts sur le programme 741 par la loi de finances initiale (LFI) pour 2016 s'élevaient à 53 297 M€ (AE=CP). Les recettes (54 011 M€ en LFI 2016) comprennent principalement les contributions employeurs, les cotisations à la charge des agents et la contribution employeur versée au titre du financement des ATI.

La section 2 – « *Ouvriers des établissements industriels de l'État* » retrace les dépenses (1 916 M€ en LFI 2016 sur le programme 742) et recettes (1 873 M€ en LFI 2016) au titre des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État et des rentes accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires.

La section 3 – « *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* » retrace, en dépenses (1 991 M€ en LFI 2016 sur le programme 743) et en recettes (1 991 M€ en LFI 2016), les opérations relatives aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ainsi qu'aux pensions ou équivalents de pensions financés par l'État au titre des engagements historiques et de reconnaissance de la Nation.

Les principales observations

Des dépenses et des recettes légèrement inférieures à la prévision

L'exécution du CAS *Pensions* est restée maîtrisée sur l'exercice 2016 puisque les recettes et les dépenses ont été proches des niveaux prévus en LFI 2016.

Les dépenses, qui se sont élevées à 57 027 M€, ont été légèrement inférieures à la prévision (57 205 M€), soit un écart de -0,31 %, contre -0,5 % en 2015. Ces moindres dépenses résultent principalement d'une inflation plus faible que la prévision associée à la LFI, conduisant à une réduction des dépenses de pensions de 63 M€, et de dépenses d'affiliation rétroactive inférieures de 33 M€ à la prévision.

Au total, les dépenses du CAS ont progressé à un rythme de 0,9 %, supérieur à la progression constatée en 2015 (+ 0,5 %), marquant une rupture avec le ralentissement constaté depuis 2012. La progression des dépenses en 2016 demeure toutefois limitée au regard des années antérieures à 2015 (+ 1,2 % en 2014 ; + 2,2 % en 2013 ; + 3,1 % en 2012).

Les recettes se sont élevées à 57 789 M€, contre 57 875 M€ en LFI 2016, soit un écart de - 0,15 %, inférieur à celui de 2015 (- 0,4 %) mais qui lui aurait été supérieur en l'absence de la revalorisation de 0,6 % du point fonction publique intervenue le 1^{er} juillet 2016 (qui n'était pas prévue en LFI). L'écart en recettes provient essentiellement des contributions employeurs (- 154 M€). Si les contributions employeurs de l'État ont été exécutées à un niveau conforme aux prévisions (+ 4 M€), les contributions employeurs des établissements publics et des collectivités territoriales, d'une part, et les contributions employeurs provenant d'Orange S.A. d'autre part, expliquent l'essentiel de l'écart. Il faut également noter que le niveau des recettes en 2016 n'a été altéré ni par des modifications du taux de contribution de l'État au CAS en cours d'année – à la différence des exercices 2009 et 2013 – ni par des versements du budget général au CAS – à la différence des exercices 2011 et 2012.

Au total, les recettes ont connu une croissance de 0,8 % en 2016, contre 0,7 % en 2015. Cette légère accélération des recettes marque une inflexion par rapport au fort ralentissement constaté entre 2012 et 2015.

Un solde cumulé de 3,16 Md€ à fin 2016

En 2016, le CAS *Pensions* a enregistré un solde excédentaire de 762 M€, supérieur à la prévision de 670 M€ faite en LFI. À la fin de l'exercice 2016, le solde créditeur cumulé du CAS, représentatif des résultats du compte depuis sa création en 2006, s'élève à 3,16 Md€, un niveau jamais atteint auparavant. Le maintien à un niveau élevé des taux de contribution au CAS *Pensions* devrait toutefois permettre de faire face à l'accélération prévue des dépenses de pensions au cours des prochains exercices. Le PAP 2017 du CAS indique en effet que, en l'état actuel des prévisions, le solde d'exécution annuel du compte deviendrait négatif à compter de 2020.

Performance

Les objectifs et indicateurs du CAS *Pensions* font apparaître des marges de progression en matière de gestion des régimes de retraite. Sur le programme 741, les indicateurs mettent en lumière la montée en charge insuffisamment dynamique du transfert de la gestion des pensions des ministères employeurs vers le service des retraites de l'État (SRE). Sur les dépenses du programme 742, dont la gestion est assurée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), les indicateurs font apparaître une baisse sensible du nombre de dossiers traités qui a engendré une hausse du coût unitaire de contrôle. La programmation en 2017 d'une revue de dépenses sur « *La gestion des dépenses de guichet et d'intervention par des tiers* » devrait permettre d'évaluer plus finement ces frais de gestion.

Soutenabilité budgétaire

Le CAS *Pensions* ne présente pas de problème de soutenabilité à court terme. À moyen terme, l'équilibre du compte pourrait nécessiter d'augmenter le taux de contribution des employeurs de fonctionnaires de l'État sachant que, d'après le PAP 2017 du CAS *Pensions*, le solde d'exercice du CAS repasserait en négatif à compter de 2020, en l'état actuel des dernières prévisions, sous l'effet de l'accélération attendue de la dépense de pensions.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

La Cour avait formulé trois recommandations au titre de la gestion 2015.

Une d'entre elles a été mise en œuvre. L'annexe « Jaune » Pensions au PLF 2017 présente le montant de coût de gestion des pensions calculé à partir du taux de contribution au CAS en vigueur, et non plus seulement à partir du « taux Lépine », permettant ainsi d'appréhender le coût réel de gestion des pensions et d'atteindre l'objectif attendu.

En revanche, la publication du décret prévoyant des majorations de retard pour non-versement dans les délais des contributions du CAS n'est toujours pas intervenue. Même si les retards se sont nettement réduits, la publication du décret reste souhaitable afin de sécuriser le paiement des contributions.

Par ailleurs, le ministère des finances a renouvelé son opposition à la recommandation relative à l'explicitation dans les projets annuels de performances (RAP) des hypothèses ayant permis de déterminer l'assiette des rémunérations soumises à retenue pour pension. Compte tenu des arguments avancés par la direction du budget et de la faiblesse des écarts constatés entre la prévision et l'exécution, la Cour ne renouvelle pas cette recommandation mais maintiendra sa vigilance à l'égard de la qualité de la prévision.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La Cour reconduit l'une des deux recommandations formulées au titre de 2015 non mises en œuvre et reprend une recommandation du rapport public thématique sur les pensions des fonctionnaires, publié en octobre 2016, relative à la gestion du régime par le SRE. La Cour formule ainsi les deux recommandations suivantes au titre de 2016 :

Recommandation n° 1 : *Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour non-versement dans les délais des contributions au CAS ; à défaut, mettre en place tout dispositif aboutissant au même résultat (recommandation reconduite) ;*

Recommandation n° 2 : *Confirmer l'objectif du transfert au SRE de la totalité des missions d'instruction des dossiers de demande de liquidation des retraites et d'information pour toutes les administrations et accélérer significativement son calendrier de mise en œuvre (nouvelle recommandation).*

Sommaire

Introduction.....	10
1. LES RESULTATS DE L'EXERCICE	12
1.1 Le résultat de l'exercice 2016	12
1.2 La programmation et l'exécution des recettes.....	13
1.3 La programmation et l'exécution des dépenses.....	23
1.4 La soutenabilité à court et moyen terme.....	30
2 LA QUALITE DE LA GESTION.....	34
2.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF.....	34
2.2 La démarche de performance	34
3 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	40
3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015...	40
3.2 Les recommandations formulées au titre de 2016.....	41

Introduction

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* retrace en recettes et en dépenses les opérations budgétaires relatives aux pensions de retraite des agents civils et militaires de l'État, aux pensions des ouvriers de l'État, aux pensions militaires d'invalidité ainsi que diverses prestations associées telles que la retraite du combattant, les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire.

La loi de finances initiale (LFI) 2016 a ouvert 57 205 M€ en crédits (AE=CP) et évalué les recettes à 57 875 M€. L'exercice devait donc être excédentaire à hauteur de 670 M€.

Le CAS *Pensions* regroupe trois sections correspondant à trois programmes en dépenses : 741, 742 et 743. Il n'a fait l'objet d'aucune modification de périmètre en 2016.

La section 1 – « *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* » retrace les opérations en recettes et en dépenses relatives aux pensions servies par l'État¹ en application du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), et aux allocations temporaires d'invalidité (ATI). Ses dépenses sont recensées dans le programme 741, doté de 53 297 M€ (AE=CP) en LFI 2016. Ce programme est placé sous la responsabilité du directeur du service des retraites de l'État (SRE). Il représente 93,2 % des crédits ouverts en LFI 2016 sur le CAS.

La section 2 – « *Ouvriers des établissements industriels de l'État* » retrace les opérations du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et du fonds relatif aux rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCER). Ces fonds sont gérés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ses dépenses sont regroupées dans le programme 742 placé sous la responsabilité du sous-directeur de la sixième sous-direction de la direction du budget. Les crédits ouverts pour ce programme en LFI 2016, 1 916 M€ (AE=CP) représentent 3,3 % de l'ensemble des crédits du CAS.

¹ Ces pensions concernent les seuls fonctionnaires *titulaires*. Les agents non titulaires relèvent pour leur retraite de base du régime général de la sécurité sociale et de l'IRCANTEC pour leur retraite complémentaire.

La section 3 – « *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* » retrace les opérations relatives aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ainsi que diverses prestations au titre d'engagements historiques et de la reconnaissance de la Nation en application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG). Les dépenses sont rattachées au programme 743 placé sous la responsabilité du directeur du SRE. Les crédits ouverts en LFI 2016, 1 991 M€ (AE=CP), constituent 3,5 % de l'ensemble de ceux du CAS.

1. LES RESULTATS DE L'EXERCICE

1.1 Le résultat de l'exercice 2016

Tableau n° 1 : Équilibre du CAS Pensions

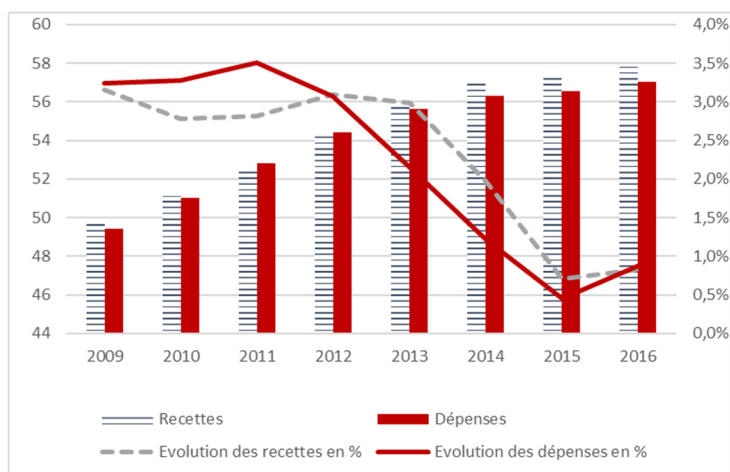
en M€	2016					
	Recettes		Dépenses		Solde prévisionnel	Solde d'exécution
	LFI	Exécution	LFI	Exécution		
P.741	54 010,70	53 908,16	53 297,30	53 156,53	713,40	751,63
P.742	1 872,80	1 896,58	1 916,19	1 897,63	-43,39	-1,06
P.743	1 991,16	1 984,50	1 991,16	1 972,60	0,00	11,90
TOTAL	57 874,66	57 789,23	57 204,65	57 026,76	670,01	762,47

Source : Cour des comptes

L'exécution 2016 s'est achevée pour le CAS *Pensions* avec un **solde positif** de 762 M€, à comparer à la prévision initiale d'un excédent de 670 M€. Ce léger écart s'explique par deux séries de facteurs :

- des dépenses inférieures de 178 M€ à l'autorisation, principalement sous l'effet d'une moindre revalorisation des retraites, de dépenses d'affiliation rétroactive moins importantes que prévu et des sorties (décès) supérieures à la prévision ;
- un niveau de recettes inférieur de 85 M€ à la prévision de la LFI 2016, principalement sous l'effet de contributions employeurs moindres que prévu, s'agissant en particulier des contributions versées par les établissements publics, les collectivités territoriales et Orange S.A.

Avec cette exécution des dépenses et des recettes légèrement inférieure aux prévisions associées à la LFI, l'exercice 2016 présente des éléments de continuité au regard des exercices précédents. Toutefois, le rythme des progressions des dépenses (+ 0,9 %) et des recettes (+ 0,8 %) est légèrement plus élevé qu'en 2015, marquant ainsi une rupture avec le ralentissement des dépenses et des recettes constaté entre 2012 et 2015. Leur rythme de progression reste toutefois limité et bien inférieur au rythme observé pour les années 2009-2012 lorsqu'il était supérieur à 3 % par an.

Graphique n° 1 : Historique des dépenses et recettes du CAS

Source : Cour des comptes

La quasi-totalité des dépenses du CAS correspondant à des dépenses de guichet, celles-ci ne peuvent pas faire l'objet d'un pilotage en cours d'année, en dehors de l'ajustement en fin d'année du taux de contribution employeurs, possibilité à laquelle il n'a pas été nécessaire de recourir depuis décembre 2013. Le respect des prévisions initiales, en recettes comme en dépenses, dépend pour une très large part de la qualité des hypothèses de programmation.

1.2 La programmation et l'exécution des recettes

1.2.1 Les recettes de la section 1 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »

1.2.1.1 La programmation des recettes de la section 1

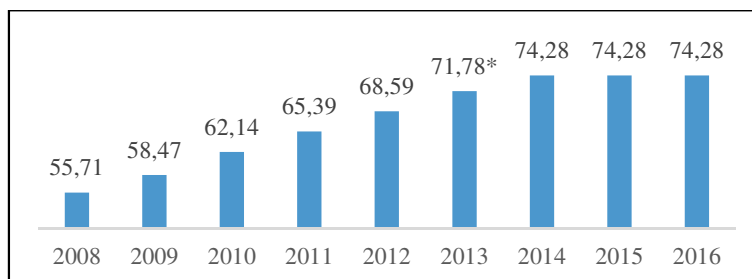
Les recettes se répartissent entre les contributions des employeurs, les retenues pour pension sur traitements d'activité (cotisations salariales), des versements de la CNRACL et d'autres recettes telles que la validation des services auxiliaires ou les retenues pour pension au titre du rachat des années d'études. Les contributions employeurs et les cotisations salariales représentent 98,8 % de la prévision de recettes de la section 1 en LFI 2016.

Leur programmation repose essentiellement sur les taux retenus et l'évaluation des assiettes contributives.

1.2.1.1.1 Les taux de contributions employeurs et les cotisations salariales

Les taux de contribution employeur (civils, militaires, allocations temporaire d'invalidité) sont déterminés chaque année en fonction de la prévision de dépenses du CAS, des autres recettes dont les cotisations des salariés et de la prévision d'évolution de l'assiette contributive². Les contributions employeurs, évaluées en LFI à 47 040 M€, sont acquittées par les différents organismes employant des fonctionnaires civils ou militaires affiliés au régime du CPCMR : État, établissements publics, ou sociétés commerciales employant des fonctionnaires³ (Orange S.A., La Poste). Le taux de contribution retenu appliqué au traitement indiciaire a été en 2016 de 74,28 % pour les pensions de retraite des agents civils, de 0,32 % au titre des ATI et de 126,07 % pour les militaires, sans changement par rapport à 2015.

Graphique n° 2 : Évolution du taux de contribution employeurs au CAS Pensions pour les agents civils



Source : Cour des comptes

* 71,78 % correspond au taux moyen annuel appliqué en 2013, soit 74,28 % sur 11 mois et 40,28 % pour le mois de décembre.

En principe, les contributions à la charge des employeurs sont calculées chaque année de façon à ajuster les recettes du compte au besoin

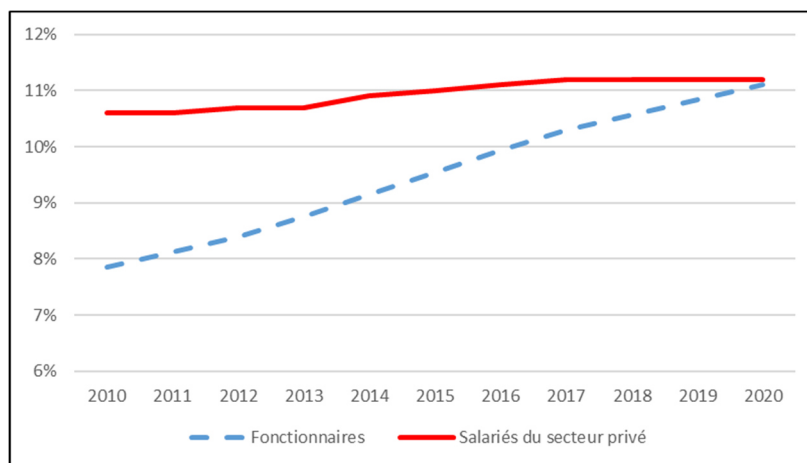
² L'assiette contributive correspond à la partie de la masse salariale des agents publics dite « indicée ». Elle comprend la masse des traitements et soldes, les bonifications indiciaires ainsi que certaines indemnités prises en compte pour le calcul de la pension de retraite, telles que les indemnités de sujétion spéciale de police ou de gendarmerie, la prime mensuelle de technicité versée aux agents relevant des administrations financières, etc...

³ Dont les corps de fonctionnaires ont été mis, par ailleurs, en extinction.

de financement du régime. Depuis 2013, ces taux sont toutefois stabilisés à un niveau élevé (74,28 %), conduisant à programmer la section 1 en excédent (+ 713 M€ en LFI 2016). Le maintien des taux à son niveau actuel devrait permettre de faire face à l'accélération prévue des dépenses de pensions au cours des prochains exercices. Le PAP 2017 du CAS *Pensions* indique en effet que, en l'état actuel des dernières prévisions, le solde d'exécution annuel du compte deviendrait négatif à compter de 2020.

Le taux de la retenue pour pensions (cotisation salariale) a augmenté de +0,4 point en 2016 par rapport à l'exercice précédent, conformément à ce qui a été décidé à l'occasion de la réforme des retraites de 2010, afin d'aligner progressivement ce taux sur l'effort contributif des salariés du secteur privé. Assis sur les traitements et éléments de rémunérations « indicés », il s'est élevé en 2016 à 9,94 %.

Graphique n° 3 : Taux de cotisation salariale des fonctionnaires de l'État et des salariés du secteur privé



Source : Cour des comptes et DGFIP – Service des retraites de l'État.

1.2.1.1.2 Les prévisions de cotisations

En prévision initiale, les recettes de cotisations (salariales et employeurs) étaient évaluées à 53 087 M€. L'essentiel provenait des contributions des employeurs, qui s'élevaient à 40 153 M€ pour les civils et à 7 421 M€ pour les militaires, en hausse respectivement de 0,5 % et de 1,5 % par rapport aux prévisions faites en LFI 2015. Cette progression résulte principalement de l'impact du schéma d'emplois de la LFI 2016

prévoyant une augmentation des effectifs de 8 202 emplois équivalents temps plein (ETP), dont 2 484 ETP militaires.

Il est à noter que l'estimation des assiettes est plus difficile pour les établissements publics et les collectivités territoriales employant des fonctionnaires affiliés au régime des pensions civiles et militaires de l'État. En effet, leurs systèmes d'information ne permettent pas de disposer *a priori* d'une vision précise de l'assiette contributrice.

1.2.1.2 L'exécution des recettes de la section 1

Les recettes de la section 1 ont été inférieures de 102 M€ aux prévisions faites en LFI 2016, ce qui représente un très faible écart de 0,16 %. Cet écart est moindre qu'en 2015 (- 181 M€, soit 0,33 %), mais il aurait été plus élevé en l'absence de la revalorisation du point d'indice de + 0,6 % au 1^{er} juillet, qui n'était pas prévue en LFI.

Tableau n° 2 : Recettes de la section 1

en M€	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016	Ecart
Cotisations salariales	5 926	6 189	6 201	13
<i>dont civils</i>	4 706	4 953	4 953	0
<i>dont militaires</i>	776	792	814	22
<i>dont Orange S.A.</i>	146	149	140	-9
<i>dont La Poste S.A.</i>	267	264	264	0
<i>dont budgets annexes</i>	30	31	31	0
Contributions employeurs	46 538	47 040	46 886	-154
<i>dont civils (État)</i>	29 373	29 826	29 769	-56
<i>dont civils (établissements publics - Collectivités territoriales)</i>	5 790	5 935	5 814	-121
<i>dont militaires (État)</i>	9 323	9 356	9 412	56
<i>dont militaires (EP+CL)</i>	14	9	12	3
<i>dont Orange S.A.</i>	775	755	707	-48
<i>dont La Poste S.A.</i>	1 030	929	937	8
<i>dont budgets annexes</i>	233	231	234	4
ATI	148	149	149	1
Validations de services	61	54	65	11
Rachats d'études	4	4	4	0
Compensations	20	0	0	0
FSV	10	1	1	0
Indus	15	13	15	2
CNRACL	573	555	580	25
Autres	7	6	6	0
Total recettes P.741	53 301	54 011	53 908	-102

Source : Cour des comptes et direction du budget

L'écart en recettes provient essentiellement des contributions employeurs (- 154 M€).

Les contributions employeurs de l'État, comprenant les ministères civils, les militaires et les budgets annexes, ont fait l'objet d'une exécution conforme à la prévision (+ 4 M€). Cette exécution résulte des variations de même ampleur mais de sens opposés observées sur les civils (- 56 M€) et militaires (+ 56 M€), la hausse finale correspondant à l'augmentation des recettes provenant des budgets annexes.

L'essentiel de la baisse enregistrée en 2016 concerne les recettes des contributions employeurs des établissements publics et des collectivités territoriales (- 121 M€). Lors de l'instruction, le ministère des finances a expliqué cet écart entre la prévision et l'exécution par les difficultés rencontrées dans le suivi fin de la masse salariale des établissements publics et des collectivités territoriales. De ce fait, les prévisions de recettes sont bâties sur des hypothèses plus fragiles que pour les fonctionnaires civils et militaires relevant de l'État.

Une autre source d'écart notable à la prévision provient des contributions employeurs issues d'Orange S.A. (- 48 M€). La sous-exécution de ces recettes s'explique principalement (un peu plus de 30 M€) par une assiette moyenne inférieure à la prévision. L'effectif de cotisants (51 431 agents) a lui aussi été inférieur à ce qui était prévu initialement (51 761), diminuant les recettes d'environ 10 M€. Enfin, le taux de contribution appliqué à l'assiette contributive, déterminé⁴ en février de chaque année donc postérieurement au vote de la LFI, a été fixé à 50,05 %, alors que la LFI 2016 retenait un taux de 50,40 %, d'où une moindre recette d'environ 5 M€.

⁴ Le taux est fixé de façon à limiter les distorsions de concurrence. Conformément à la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée par la loi n° 2012-958 du 16 août 2012, le taux dit d'équité concurrentielle » « est calculé de manière à égaliser les niveaux de charges sociales et fiscales obligatoires assises sur les salaires entre France Telecom et les autres entreprises du secteur des télécommunications relevant du droit commun des prestations sociales, pour ceux des risques qui sont communs aux salariés de droit commun et aux fonctionnaires de l'État ».

Tableau n° 3 : Taux de contribution employeur appliqués à Orange S.A.

Année	2013	2014	2015	2016 (prévision)	2016 (réalisation)
Taux de cotisation (%)	45,49	48,45	50,4	50,4	50,05

Source : Cour des comptes avec données de la direction du budget

À la différence d'Orange S.A., les recettes en provenance de La Poste avaient été correctement évaluées en LFI 2016. Il faut enfin noter que le niveau des recettes de la section 1 n'a été altéré en 2016 ni par des modifications du taux de contribution de l'État au CAS en cours d'année – à la différence de 2009 et de 2013 – ni par des versements du budget général au CAS en provenance de la mission *Régimes sociaux et de retraite* – à la différence des exercices 2011 et 20125.

1.2.2 Les recettes de la section 2 « Ouvriers des établissements industriels de l'État »

1.2.2.1 La programmation des recettes de la section 2

Tableau n° 4 : Les prévisions de recettes de la section 2

	LFI 2016	en %
Cotisations salariales et patronales	419,9	22,4%
Contribution de l'État au FSPOEIE et au RATOCEM	1 392,6	74,4%
Compensation démographique	58,0	3,1%
Recettes diverses	1,3	0,1%
Autres financements : FSV ⁶ , FSI, cotisations rétroactives	1,0	0,1%
Total des recettes	1 872,8	100,0%

Source : Loi de finances initiale

Les recettes de la section 2 « *Ouvriers des établissements industriels de l'État* » ont deux sources principales : les cotisations sociales et les contributions d'équilibre de l'État.

⁵ Voir les notes d'analyse de l'exécution budgétaire du CAS *Pensions* pour les exercices 2011 et 2012.

⁶ FSV : Fonds de solidarité vieillesse, FSI : Fonds spécial invalidité.

S'agissant des cotisations sociales, la prévision supposait une diminution par rapport à 2015 : leur montant devait passer de 460 M€ en 2015 à 420 M€ en 2016. Cette évolution résultait de deux effets contraires : une hausse des taux de cotisations, une baisse des effectifs de cotisants.

Le taux de la retenue pour pension des personnels ouvriers de l'État, identique à celui des fonctionnaires civils, est passé de 9,54 % en 2015 à 9,94 % en 2016. Le taux de la contribution employeur a pour sa part été relevé de 34,28 % en 2015 à 34,51 % en 2016⁷.

Les effectifs cotisants étaient supposés diminuer de 30 662 fin 2015 à 26 963 à fin 2016. Cette diminution tenait compte de l'élargissement des possibilités de départ anticipé (mesure « carrières longues » de 2012) et du transfert de certains ouvriers des parcs et ateliers (OPA) des Ponts et chaussées et des bases aériennes optant pour l'intégration dans la fonction publique territoriale à partir de 2015 (1 961 en 2015, 1 500 en 2016).

Outre les cotisations sociales, la principale recette de la section 2 est constituée des deux contributions d'équilibre de l'État, au FSPOEIE et au régime RATOCEM.

La subvention de l'État au FSPOEIE, prévue à 1 336 M€ en LFI 2016, est rendue nécessaire par le fort déséquilibre démographique du régime (0,30 cotisant pour un pensionné en 2015⁸). Cette subvention est financée par huit programmes du budget général et par le budget annexe *Contrôle et exploitation aérien* (BACEA), la répartition étant opérée au prorata des effectifs des pensionnés de chaque programme. Le montant retenu pour 2016 était en baisse par rapport à celui de la LFI 2015 (1 387 M€) et, de fait, n'assurait pas l'équilibre de la section 2 en prévision (déficit de 43 M€). Ce choix visait à ramener le solde cumulé de la section 2 du CAS *Pensions* vers l'équilibre, compte tenu du niveau prévisionnel de ce solde à fin 2015 (+ 80 M€).

Le versement de l'État au titre des rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) était évalué à 56,2 M€ (après 55,3 M€ en LFI 2015). Il est à la charge du ministère de la défense, et permet d'effectuer le paiement des rentes ainsi que des frais de gestion administrative facturés par la Caisse des dépôts et consignations, qui assure la gestion du régime.

⁷ Le taux employeur suit depuis le 1^{er} janvier 2012 (décret n° 2011-2079 du 30 décembre 2011) une évolution identique à celle du taux de cotisations employeur d'un salarié non cadre du secteur privé (cotisation employeur vieillesse au régime général, part patronale de la cotisation ARRCO et taux employeur AGFF), qui est passé de 16,15 % en 2015 à 16,25 % en 2016.

⁸ Annexe *Jaune Pensions* du PLF 2017

Au-delà des cotisations et des contributions d'équilibre de l'État, les autres recettes de la section 2 provenaient essentiellement des transferts de compensation entre régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Le montant à recevoir en 2016 était estimé à 58 M€.

1.2.2.2 L'exécution des recettes de la section 2

Tableau n° 5 : Les recettes de la section 2 en exécution

	2015	2016		
	Exéc.	Prév. LFI 2016	Exéc.	Écart à la LFI
Cotisations salariales et patronales	458,7	419,9	434,8	14,9
Contribution de l'État au FSPOEIE et au RATOCEM	1 444,6	1 392,6	1 395,9	3,3
Compensation démographique	52,1	58,0	64,1	6,1
Recettes diverses	1,8	1,3	1,5	0,2
Autres financements : FSV, FSI, cotisations rétroactives	0,5	1,0	0,3	-0,8
Total des recettes	1 957,6	1 872,8	1 896,6	23,8

Source : Cour des comptes

L'écart le plus important avec la prévision initiale des recettes se situe au niveau des cotisations du FSPOEIE : l'exécution est supérieure de 14,9 M€ à la prévision (+ 3,5 %). L'écart résulte d'un niveau des effectifs plus élevé que prévu : 30 898 fin 2015 (contre une prévision initiale de 30 662) et 28 151 fin 2016 (contre 26 963).

L'écart au niveau des contributions de l'État (+ 3,3 M€) porte intégralement sur la subvention au fonds RATOCEM, dont le montant a été ajusté au niveau des dépenses en exécution (cf. *infra*).

1.2.3 Les recettes de la section 3 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »

1.2.3.1 La programmation des recettes de la section 3

Tableau n° 6 : Les prévisions de recettes de la section 3 (M€)

	En M€	En %
Retraite du combattant	756,6	38,0%
Légion d'honneur	0,2	0,0%
Médaille militaire	0,5	0,0%
Pensions militaires d'invalidité	1 189,7	59,8%
Pensions d'Alsace-Lorraine	16,0	0,8%
Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	15,3	0,8%
Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	0,1	0,0%
Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents	12,4	0,6%
Pensions de l'ex-ORTF	0,3	0,0%
Total des recettes	1 991,2	100,0%

Source : direction du budget

La prévision de recettes de la section 3 résulte directement de la prévision de dépenses : en fonction des prévisions relatives à chacune des prestations financées par le programme 743 (*infra*), des recettes d'un même montant sont inscrites afin d'assurer l'équilibre de la section en prévision. Ces recettes sont financées par des versements de différents programmes du budget général.

1.2.3.2 L'exécution des recettes de la section 3

Tableau n° 7 : Les recettes de la section 3 en exécution (M€)

	2015	2016		
	Exéc.	Prév. LFI 2016	Exéc.	Écart à la LFI
Retraite du combattant	768,6	756,6	742,3	-14,3
Légion d'honneur	0,2	0,2	0,2	0,0
Médaille militaire	0,5	0,5	0,5	0,0
Pensions militaires d'invalidité	1 241,6	1 189,7	1 199,1	9,4
Pensions d'Alsace-Lorraine	15,4	16,0	15,4	-0,6
Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	15,0	15,3	14,4	-0,9
Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	0,1	0,1	0,1	0,0
Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents	12,8	12,4	12,1	-0,3
Pensions de l'ex-ORTF	0,3	0,3	0,3	0,0
Total des recettes	2 054,5	1 991,2	1 984,5	-6,7

Source : direction du budget

En exécution, les recettes de la section 3 (1 984,5 M€) ont été inférieures de 6,7 M€ au montant prévu dans la LFI. L'écart entre la prévision et l'exécution concerne principalement deux catégories d'allocations : les recettes permettant de financer les retraites du combattant ont été inférieures de 14,3 M€ à la LFI (les dépenses d'allocations étant elles-mêmes inférieures de 19,4 M€ à la prévision) ; à l'inverse, les recettes finançant les pensions militaires d'invalidité ont été supérieures de 9,4 M€ à la LFI (pour des allocations supérieures de 2,1 M€ à la prévision). En cours d'année, les recettes (versements du budget général) sont ajustées en fonction des dépenses constatées : les écarts de prévisions sur les dépenses (cf. *infra*) se retrouvent donc sur les recettes.

1.3 La programmation et l'exécution des dépenses

1.3.1 Les dépenses du programme 741

1.3.1.1 La programmation des dépenses du programme 741

Deux paramètres interviennent essentiellement dans la budgétisation des crédits : les revalorisations de pensions et les hypothèses d'entrées en paiement et de sorties.

1.3.1.1.1 La revalorisation des pensions

Les pensions et allocations du programme 741 – « *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'activité* » font l'objet de deux mécanismes distincts de revalorisation.

Les pensions de retraite sont revalorisées au 1^{er} octobre de chaque année, d'après l'article L. 16 du CPCMR dans les mêmes conditions que celles du régime général (articles L. 161-23-1 et L. 161-25 du code de la sécurité sociale), c'est-à-dire qu'elles sont indexées sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac constatée l'année précédente. En LFI 2016, il était prévu de procéder à une revalorisation de 0,6 %.

Les pensions d'invalidité, mentionnées aux articles L. 27 à L. 30 ter, L. 34 et L. 50 du CPCMR sont revalorisées au 1^{er} avril dans les mêmes conditions. En LFI 2016, il était prévu de procéder à une revalorisation de 0,2 %.

1.3.1.1.2 Les entrées en paiement et les sorties

La LFI 2016 prévoyait 54 500 nouvelles liquidations de pensions de droit direct parmi les fonctionnaires civils, en hausse de 9,7 % par rapport à 2015, notamment en raison de départs supplémentaires attendus au ministère de l'éducation nationale. S'agissant des pensions militaires, la LFI prévoyait 11 500 liquidations, contre 12 000 en LFI 2015, soit une diminution de 4 %. Au total, en incluant également les entrées en pensions de droit dérivé, notamment les pensions de réversion⁹, les entrées en

⁹ Le CPCMR prévoit également des pensions d'orphelins.

pensions étaient évaluées à 74 000 pour les pensions civiles et 19 100 pour les pensions militaires.

Compte tenu de la prévision du nombre de sorties du régime (52 300 parmi les civils et 18 800 parmi les militaires), les effectifs de retraités devaient progresser faiblement (+ 1 %) sur l'exercice 2016.

1.3.1.2 L'exécution des dépenses du programme 741

Avec 53 156 M€ de dépenses, le programme 741 a connu une sous-exécution de l'ordre de 141 M€ sur l'exercice 2016, soit un écart de -0,31 % par rapport à la prévision initiale.

Tableau n° 8 : Les dépenses du programme 741

Dépenses P. 741 (en M€)	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016	Écart à la LFI	
Action 1 Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	42 039	42 587	43 182	43 093	-89	-0,2%
<i>Dont pensions</i>	41 268	41 835	42 483	42 404	-79	-0,2%
<i>Dont compensations démographiques et versements CNRACL</i>	758	736	681	670	-11	-1,6%
<i>Dont affiliations rétroactives (AFR)</i>	9	13	12	16	4	33,3%
<i>Dont autres dépenses</i>	4	3	5	3	-2	-40,0%
Action 2 Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	9 918	9 809	9 973	9 924	-49	-0,5%
<i>Dont pensions</i>	9 533	9 570	9 604	9 589	-15	-0,2%
<i>Dont compensations démographiques</i>	107	148	110	114	4	3,6%
<i>Dont affiliations rétroactives (AFR)</i>	278	91	258	221	-37	-14,3%
<i>Dont autres dépenses</i>	0	0	1	0	-1	-100,0%
Action 3 (charges liées aux ATI)	143	141	143	139	-4	-2,8%
Total programme 741	51 336	52 537	53 297	53 156	-141	-0,3%

Source : Cour des Comptes avec données de la direction du budget

La principale source d'écart provient des dépenses de pensions civiles et militaires qui sont inférieures de 94 M€ aux crédits de la LFI 2016, soit un écart de 0,33 %. Cette sous-exécution concerne en priorité les dépenses de pensions civiles (- 79 M€) et, dans une moindre mesure, les pensions militaires (- 15 M€).

Les dépenses de pensions civiles sont marquées par un écart à la LFI plus élevé que l'an passé (- 58 M€). Il s'explique pour l'essentiel par les facteurs suivants :

- l'absence de revalorisation des pensions, contre une prévision de + 0,6 % en LFI 2016, induit des moindres dépenses à hauteur de 51 M€ ;
- la surmortalité constatée sur 2015 et 2016 a eu un effet de minoration de la dépense de 17 M€ ;

- l'écart entre la prévision de dépenses de 2015 au moment de l'élaboration de la LFI 2016 et l'exécution 2015 explique une moindre dépense de 12 M€.

La sous-exécution des dépenses des **pensions militaires** en 2016 provient principalement des éléments suivants :

- l'absence de revalorisation des pensions engendre une économie de 12 M€ par rapport à la LFI ;
- les variations d'entrées en paiement (+ 11 M€) et de sorties (- 15 M€) se traduisent au total par une moindre dépense de 4 M€.

Le tableau suivant synthétise les écarts entre l'exécution et la prévision des dépenses de pensions civiles et militaires en 2016.

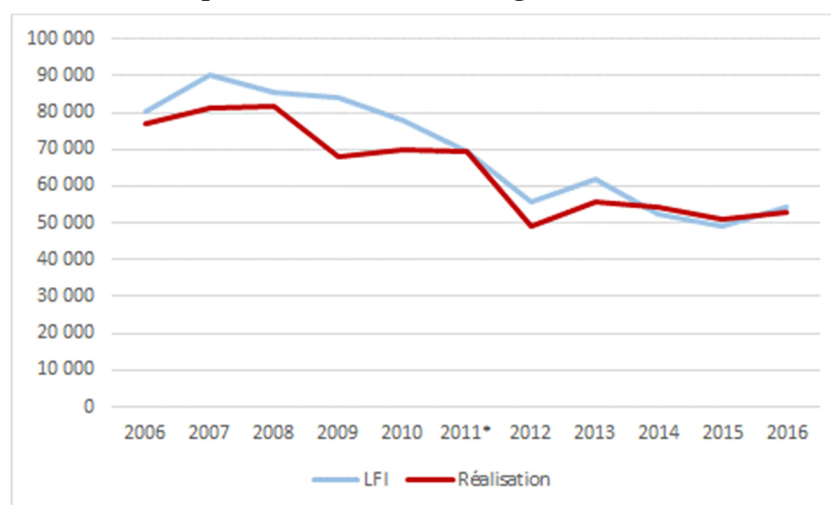
Tableau n° 9 : Écarts entre les principales hypothèses de budgétisation et la réalisation du programme 741

	Prévision en LFI 2016	Exécution	Impact sur la dépense
Taux de revalorisation des pensions de retraite (art. L. 161-23-1 du CSS)	+ 0,6% au 1er octobre 2016	0,0% au 1er octobre 2016	-63 M €
Taux de revalorisation des pensions d'invalidité (art. L 341-6 du CSS)	+0,2% au 1er avril 2016	+0,1% au 1er avril 2016	
Revalorisation <i>point fonction publique</i>	0%	0,6% au 1er juillet 2016	+2 M€
Impact réforme PPCR		augmentation indiciaire catégorie B	+2 M€
Entrées en paiement de pensions civiles			
<i>dont entrées en paiement en 2015</i>	70 400	71 500	0M€
<i>dont entrées en paiement en 2016</i>	74 000	73 300	
<i>dont entrées en paiement 2016 de droit direct</i>	54 500	53 100	
Entrées en paiement de pensions militaires			
<i>dont entrées en paiement en 2015</i>	18 800	19 400	+11 M€
<i>dont entrées en paiement en 2016</i>	19 100	19 700	0M€
<i>dont entrées en paiement 2016 de droit direct</i>	11 500	11 400	0M€
Sorties pensions civiles			
<i>dont sorties en 2015</i>	51 400	54 500	-9 M€
<i>dont sorties en 2016</i>	52 300	54 500	-8 M€
Sorties pensions militaires			
<i>dont sorties en 2015</i>	19 000	19 100	-10 M€
<i>dont sorties en 2016</i>	18 800	18 600	-5 M€

Source : Cour des comptes avec données du SRE

S'agissant des entrées en paiement, l'exercice 2016 illustre l'amélioration de la qualité des prévisions constatée depuis 2014.

Graphique n° 4 : Prévisions et exécution des entrées en paiement de pensions de droit direct (agents civils)



Source : Cour des comptes d'après données du SRE

Les **autres dépenses** ont été inférieures à celles prévues en LFI 2016, principalement en raison de régularisations. En effet, le coût des affiliations rétroactives¹⁰ s'est révélé inférieur à celui prévu en LFI 2016 pour un de 33 M€. L'écart provient essentiellement des versements au régime général de l'assurance vieillesse (CNAVTS) et à l'IRCANTEC pour les militaires ayant quitté l'armée¹¹.

¹⁰ Ces dépenses concernent les agents titulaires quittant la fonction publique avant d'avoir accompli la durée minimale de service, passée de quinze à deux ans pour les agents civils à l'occasion de la réforme de 2010 (article R.4 -1 du code des CPCMR) et qui, de ce fait, se trouvent affiliés rétroactivement au régime général d'assurance vieillesse (CNAVTS) et au régime complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC).

¹¹ Pour les militaires, l'abaissement de l'exigence de durée minimale de service de 15 à 2 ans a été réalisé par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 (article 42), mais cette nouvelle durée de deux ans ne s'applique qu'aux militaires dont le premier engagement a été conclu à compter du 1^{er} janvier 2014. La très grande majorité des militaires qui demandent actuellement une pension se sont engagés avant le 1^{er} janvier 2014, la durée exigée est donc toujours de 15 ans, d'où le nombre encore important de militaires qui sont affiliés rétroactivement au régime général et à l'IRCANTEC.

Les dépenses de compensation ont également fait l'objet d'une exécution inférieure à la prévision : les dépenses de transfert entre l'État et la CNRACL ont induit une sous-exécution de 9 M€, partiellement compensée par une dépense supplémentaire de 2 M€ sur les dépenses de compensation démographique de l'État vers les autres régimes de retraite.

Enfin, d'autres dépenses (remboursements de trop-perçus, intérêts moratoires ...) ont été inférieures de 3 M€ par rapport à celles prévues en LFI 2016.

1.3.2 Les dépenses du programme 742

Tableau n° 10 : Les dépenses du programme 742 en 2016 (M€)

	Prévision LFI 2016	Exécution	Écart à la LFI
Action 1 : Prestations vieillesse et invalidité	1 850,9	1 831,2	-19,7
Action 3 : Autres dépenses spécifiques	1,3	0,6	-0,6
Action 4 : Gestion du régime	7,9	6,5	-1,4
Action 5 : RATOCEM	56,1	59,3	3,2
Total des dépenses	1 916,2	1 897,6	-18,6

Source : direction du budget

1.3.2.1 La programmation des dépenses du programme 742

Les pensions attribuées aux ouvriers de l'État au titre du FSPOEIE, retracées dans l'action 1, constituent près de 97 % des dépenses du programme 742. La prévision de dépenses pour 2016 (1 851 M€) était supposée en baisse par rapport au montant inscrit en LFI 2015 (- 0,5 %) pour deux raisons :

- les effectifs de pensionnés étaient supposés en diminution, passant de 102 621 au 31 décembre 2015 à 102 057 au 31 décembre 2016, suivant la tendance régulière à la baisse observée depuis 2002 ;

- la revalorisation des pensions en 2015 avait été inférieure à ce qui était prévu initialement¹², et les hypothèses de revalorisation pour 2016 étaient d'ampleur limitée : + 0,2 % au 1^{er} avril 2016 pour l'ensemble des

¹² 0 % au lieu de 0,3 % au 1^{er} avril pour les pensions d'invalidité, 0,1 % au lieu de 0,9 % au 1^{er} octobre pour les autres pensions.

pensions d'invalidité et + 0,6 % au 1^{er} octobre 2016 pour l'ensemble des autres pensions.

Les autres dépenses du programme sont principalement :

- à l'action 5, les rentes RATOCEM et les frais de gestion administrative facturés par la CDC au titre de la gestion de ce régime ; pour 2016, le montant total de la dépense était prévu à 56,14 M€, dont 55,47 M€ pour les rentes et 0,67 M€ pour la gestion, en légère baisse par rapport aux prévisions révisées pour 2015¹³ ;

- à l'action 4, les dépenses de gestion administrative du FSPOEIE facturées par la CDC ; les dépenses prévues s'élevaient à 7,9 M€ selon une prévision réalisée par la CDC ; la direction du budget a mentionné ses difficultés pour auditer ce montant (en prévision comme en exécution) et a signalé la programmation en 2017 d'une revue de dépenses sur « *La gestion des dépenses de guichet et d'intervention par des tiers* » qui pourrait permettre de mieux comprendre l'évaluation des frais de gestion.

1.3.2.2 Les dépenses exécutées sur le programme 742

En exécution, les dépenses sur le programme 742 ont été inférieures de 18,6 M€ à la prévision initiale (- 1,0 %).

L'écart se situe au niveau des prestations du FSPOEIE (action 1) : l'exécution est inférieure de 19,7 M€ à la prévision. Plus de la moitié de cet écart (10,5 M€) s'explique par les effectifs : en moyenne sur l'année, il y a eu près de 900 pensionnés de moins que prévu, dont 700 bénéficiaires de droit dérivé (2,1 % du stock) en raison d'une mortalité plus forte qu'attendu.

Les moindres revalorisations (+ 0,1 % au lieu de + 0,2 % au 1^{er} avril pour les pensions d'invalidité et 0,0 % au lieu de +0,6 % au 1^{er} octobre pour les autres pensions) se traduisent par une économie de 3 M€. Le reste de l'écart s'explique une différence plus faible que prévu entre les montants de pension moyenne des flux d'entrées et de sorties de retraités.

¹³ La baisse des dépenses du fonds RATOCEM en prévision est cohérente avec l'évolution tendancielle à la baisse du nombre des bénéficiaires. La prévision de dépenses est toutefois soumise à d'importants aléas, dans la mesure où les prestations peuvent être versées sous forme de rente (taux d'invalidité d'au moins 10 %) ou sous forme de capital (taux d'invalidité inférieur à 10 % ou en cas d'indemnisation des préjudices liés à l'amiante).

Les frais facturés par la CDC au titre de sa gestion du FSPOEIE sont, en exécution, légèrement inférieurs au montant prévu en LFI (- 1,4 M€), en raison notamment du moindre nombre de pensionnés.

En sens inverse, les dépenses du fonds RATOCEM sont supérieures de 3,2 M€ à la prévision initiale. L'écart s'explique par la proportion des prestations attribuées en 2016 sous forme de capital (notamment l'indemnisation des victimes de l'amiante) qui a été plus élevée que prévu, entraînant un surcoût par rapport à des prestations versées sous forme de rentes.

1.3.3 Les dépenses du programme 743

Tableau n° 11 : Les dépenses du programme 743 en 2016 (M€)

	Prévision LFI 2016	Exécution	Écart à la LFI
Action 1 Reconnaissance de la Nation	757,4	738,0	-19,4
Action 2 Réparation	1 189,7	1 191,9	2,1
Action 3 Pensions d'Alsace Lorraine	16,0	15,4	-0,6
Action 4 Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	15,3	14,6	-0,7
Action 5 Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopiens	0,1	0,1	0,0
Action 6 Pensions des sapeurs-pompiers et des anciens agents de la défense passive victimes d'accidents	12,4	12,5	0,1
Action 7 Pensions de l'ex-ORTEF	0,3	0,3	0,0
Total des dépenses	1 991,2	1 972,6	-18,6

Source : Cour des comptes avec les données de la direction du budget

1.3.3.1 La programmation des crédits du programme 743

Les crédits du programme 743 se ventilent principalement sur les deux premières actions.

L'action 1, « *Reconnaissance de la Nation* », recouvre essentiellement la « *retraite du combattant* », allocation accordée aux titulaires de la carte du combattant âgés de plus de 65 ans, et, sous conditions, dès 60 ans à certains titulaires d'autres pensions. Son montant est forfaitaire, égal au produit d'un indice de pension (48 points en 2016)

par la valeur du point d'indice de la pension militaire d'invalidité¹⁴ et des victimes de guerre.

L'action 2, « *Réparation* », regroupe les pensions prévues par le code des pensions militaires d'invalidité et victimes de la guerre. La pension militaire d'invalidité (PMI) est égale au produit d'un indice et de la valeur du point d'indice de PMI, l'indice pris en compte dépend du pourcentage d'invalidité et du grade détenu par le militaire lors de sa radiation des contrôles.

Pour 2016, la prévision initiale de dépenses de l'action 1 « *Reconnaissance de la Nation* » s'élevait à 756,6 M€ pour 1 073 177 bénéficiaires. Pour l'action 2 « *Réparation* », les dépenses étaient estimées à 1 189,72 M€ pour 240 851 pensionnés. Les dépenses prévues sur les autres actions représentaient un montant total de 44,1 M€.

1.3.3.2 Les dépenses exécutées sur le programme 743

En exécution, les dépenses du programme 743 ont été inférieures de 18,6 M€ à la prévision de la LFI (- 0,9 %).

Cet écart s'explique par l'action 1, « *Reconnaissance de la Nation* », dont les dépenses ont été inférieures de 19,4 M€ à la prévision initiale (- 2,6 %), en raison d'une diminution des effectifs de bénéficiaires supérieure aux prévisions.

Les dépenses de l'action 02 « *Réparation* » ont été légèrement supérieures à la prévision, de 2 M€ (+ 0,2 %), en raison de la revalorisation du point PMI qui n'était pas anticipée en LFI 2016¹⁵, les effectifs ayant été conformes à ce qui était prévu.

1.4 La soutenabilité à court et moyen terme

1.4.1 La soutenabilité à court terme

S'agissant du respect du plafond de dépenses prévu en loi de finances initiale pour ses trois programmes, le compte spécial ne présente pas de problème de soutenabilité. Les dépenses exécutées en 2016 ont été nettement inférieures aux crédits disponibles. En effet, elles ont été

¹⁴ 14,04 € au 1^{er} janvier 2016, soit une pension brute annuelle de 673,92 € non imposable.

¹⁵ La valeur du point a été portée de 14,00 € à 14,04 € au 1^{er} janvier 2016 par un arrêté du 25 août 2016 (NOR : DEFH1621447A).

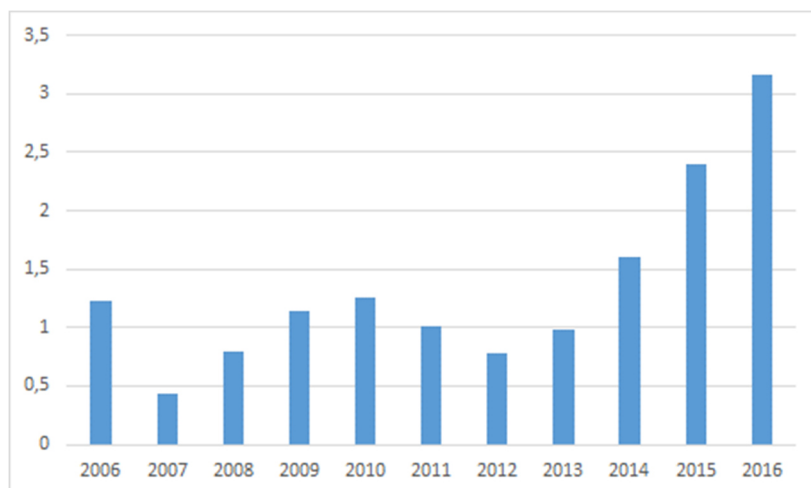
inférieures de 0,18 Md€ au plafond prévu en LFI, auquel se sont ajoutés les crédits reportés de 2015 pour un montant 1,27 Md€. Par rapport aux crédits disponibles, les crédits non consommés s'élèvent donc à 1,45 Md€. Ils ont été reportés en 2017 en quasi-totalité (1,43 Md€) par arrêté du 27 mars 2017. Les crédits ouverts en LFI 2017 ont été fixés à un montant inférieur aux prévisions de dépenses, en intégrant implicitement ce report des crédits 2016.

**Tableau n° 12 : Crédits disponibles et crédits consommés en 2016
(CP, Md€)**

	LFI 2016	Reports	Crédits disponi- bles	Crédits consom- més	Écart à la LFI	Écart aux crédits disponibles
CAS	57,20	1,27	58,48	57,03	-0,18	-1,45
P. 741	53,30	1,16	54,46	53,16	-0,14	-1,30
P. 742	1,92	0,05	1,97	1,90	-0,02	-0,07
P. 743	1,99	0,06	2,05	1,97	-0,02	-0,08

Source : Cour des comptes

S'agissant de l'obligation prévue par l'article 21 de la LOLF selon laquelle « *En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création* », le CAS Pensions ne présente pas de risque à court terme. La succession d'exercices excédentaires depuis 2013 a conduit le solde cumulé à atteindre 3,2 Md€ fin 2016. D'après le PAP 2017 du CAS Pensions, le solde du CAS repassera en négatif à compter de 2020, en l'état actuel des dernières prévisions, à taux de contribution employeurs inchangé. Ces déficits pourront dans un premier temps être absorbés par le solde cumulé du compte. Au-delà il pourra être nécessaire d'augmenter le taux de contribution employeur pour assurer l'équilibre du CAS.

Graphique n° 5 : Solde cumulé en fin d'année du CAS Pension (Md€)

Source : Cour des comptes – direction du budget, PAP 2017

Enfin le protocole PPCR¹⁶, qui entraîne une augmentation des dépenses de rémunérations des agents de la fonction publique, devrait se traduire à court terme pour les régimes de pensions par une augmentation des recettes supérieure à celles des dépenses. L'impact sur les pensions connaîtra en effet une montée en charge très progressive, à mesure que les générations ayant bénéficié du protocole partiront en retraite.

Tableau n° 13 : Prévision d'impact du protocole PPCR sur l'ensemble de la fonction publique (M€)¹⁷

	2016	2017	2018	2019	2020
Évolution des cotisations (salariales et patronales)	80	677	1 007	1 266	1 277
Évolution des dépenses de pensions	4	25	73	137	210

Source : direction du budget

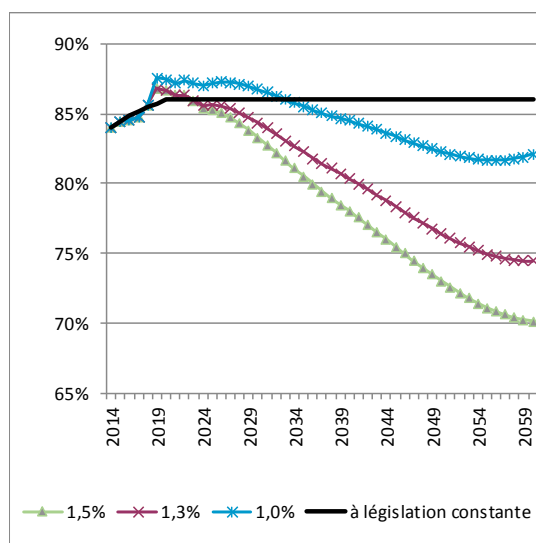
¹⁶ Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations.

¹⁷ La ventilation des recettes entre les trois versants de la fonction publiques n'est pas disponible.

1.4.2 La soutenabilité à moyen et long terme

La soutenabilité à moyen terme et long terme du CAS *Pensions* dépend des évolutions démographiques (principalement celles du régime des fonctionnaires de l'État) et de différents paramètres économiques (notamment l'évolution des traitements dans la fonction publique et le rythme de l'inflation). Selon les projections à l'horizon 2060 du Conseil d'orientation des retraites publiées en juin 2016, le taux de contribution des employeurs équilibrant le régime devrait, après une phase d'augmentation au cours des prochaines années, amorcer une décroissance régulière en raison de l'amélioration de la situation démographique du régime, tout en se maintenant à un niveau élevé puisqu'il ne baisserait que de 5 à 15 points d'ici 2060 par rapport à sa valeur actuelle (85 %, cotisations salariales et employeurs).

Graphique n° 6 : Évolution du taux de contribution¹⁸ équilibrant le régime de retraite de la FPE



Source : Conseil d'orientation des retraites, juin 2016

¹⁸ Taux de cotisation salarié + employeur.

2 LA QUALITE DE LA GESTION

2.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

Aucune irrégularité n'a été constatée à l'occasion de l'examen de l'exécution de l'exercice 2016. Les seules mesures intervenues en gestion 2016 ont été les arrêtés de reports de crédits issus de l'exercice 2015¹⁹. À ce titre, il est à noter qu'en 2016, les gestionnaires n'ont pas recouru à des reports « croisés » dont la Cour avait relevé l'irrégularité dans la NEB portant sur l'exercice 2015.

2.2 La démarche de performance

Par rapport à l'exercice 2015, peu de changements sont à noter au niveau du volet « performance » de la mission puisque les objectifs et indicateurs se signalent par leur stabilité d'une année sur l'autre.

2.2.1 Les indicateurs d'efficience du programme 741 : le transfert inabouti de la gestion des pensions au SRE

2.2.1.1 Le coût de gestion d'un ressortissant

Le premier indicateur d'efficience du programme 741 porte sur le coût de gestion d'un ressortissant (retraité ou actif affilié) du régime des pensions civiles et militaires de retraite : il distingue le coût imputable aux services de la DGFIP (service des retraites de l'État, centres de gestion des retraites) et, depuis le PLF 2015, le coût global intégrant en outre les dépenses des ministères employeurs.

Dans la continuité des exercices précédents, le coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite par ressortissant a continué de diminuer en 2016, s'établissant à 14 € pour le coût imputable aux services de la DGFIP et à 22,5 € pour le coût global de gestion intégrant les dépenses des ministères employeurs.

¹⁹ Arrêté du 25 mars 2016, NOR: FCPB1603825A.

Tableau n° 14 : Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaire de retraite (CPCMR)

En €	2014	2015	2016 (Prév. PAP 2016)	2016 (réalisation)	Cible 2017
Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite	14,8	14,25	14,8	14	14
Coût de gestion global (y compris les coûts des ministères employeurs) d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite	27,2	24,26	24,9	22,5	22,5

Source : direction du budget et service des retraites de l'État

À terme, le coût de gestion global devrait tendanciellement se rapprocher du coût de gestion imputable aux seuls services de la DGFIP avec la mise en place de comptes individuels de retraite (CIR) et le transfert progressif de la gestion des pensions des ministères employeurs vers le service des retraites de l'État. Toutefois, la montée en charge de ce transfert demeure très progressive puisqu'au 1^{er} janvier 2016, une minorité des administrations (40 %) avait transféré au SRE la réception de la demande de pension du fonctionnaire et une partie de la relation à l'usager. L'accélération de la mise en œuvre de cette réforme permettrait d'obtenir l'ensemble des gains de qualité et d'efficience attendus afin de réduire le coût de gestion des pensions. La Cour s'est déjà exprimée à plusieurs reprises sur ce sujet. Dans son rapport public annuel de février 2012, elle rappelait que la logique de la réforme de la gestion des pensions, décidée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques en décembre 2007²⁰, exigeait que les tâches des services de pensions ministériels soient intégralement transférées au service des retraites de l'État. Dans son rapport public thématique sur les pensions des fonctionnaires publié en octobre 2016²¹, constatant que la réforme avait pris un retard important, la Cour avait formulé une recommandation invitant à confirmer l'objectif de transfert intégral des missions au SRE et à accélérer le calendrier de sa mise en œuvre. Compte tenu des enjeux en termes budgétaires, la recommandation est reprise ci-après dans la partie recommandations.

²⁰ Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 avait décidé que la suppression progressive des services ministériels devait intervenir en 2010-2011.

²¹ Cour des Comptes, *Rapport public thématique : Les pensions de retraite des fonctionnaires : des évolutions à poursuivre*. La Documentation française, octobre 2016, 197 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

2.2.1.2 Le coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 € de pensions versés

Le deuxième indicateur du programme 741 mesurant l'efficacité de la gestion, intitulé « Coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 € de pensions versés », a été introduit dans le PLF 2015. Il rapporte le coût global de gestion des pensions civiles et militaires de retraite au montant des pensions.

Tableau n° 15 : Coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaire de retraite pour 100 € de pensions versées

En €	2014	2015	2016 (Prév. PAP 2016)	2016 (réalisation)	2017 (Prév. PAP 2017)	Cible 2017
Coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100€ de pensions versées	0,13	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
Coût de gestion global (y compris les coûts des ministères employeurs) des pensions civiles et militaires de retraite pour 100€ de pensions versées	0,23	0,21	0,21	0,19	0,19	0,2

Source : direction du budget et service des retraites de l'État

Tout comme l'indicateur précédent, celui-ci dessine une tendance légèrement baissière du coût de gestion des pensions de retraite civiles et militaires. Il est également à noter que cet indicateur, tout comme le précédent, retient un taux de contribution au CAS *Pensions* figé à 41,1 %. Si ce « taux Lépine » facilite les comparaisons entre exercices, il ne permet pas d'approcher le coût de gestion réel des pensions, ni d'établir des comparaisons avec les autres régimes, comme cela avait été noté dans les NEB des exercices précédents²². Conformément aux recommandations de la Cour, les coûts de gestion des pensions civiles et militaires de retraite calculés au taux en vigueur sont désormais renseignés dans le fascicule « Jaune » Pensions annexé au projet de loi de finances.

2.2.1.3 Écart entre la prévision et l'exécution des dépenses de pensions de retraite : des progrès à noter

Le troisième indicateur rapporte à la dépense prévue l'écart en valeur absolue entre la prévision de dépense de pensions inscrite au PLF et la dépense constatée. Il est décliné en trois sous-indicateurs : un sous-indicateur global ; un sous-indicateur hors effet de la revalorisation des pensions ; et un sous-indicateur hors effet de la revalorisation des pensions

²² Cf. par exemple Cour des Comptes, *Note d'exécution budgétaire 2015 : CAS Pensions*, Recommandation n° 3, p. 40. La Documentation française, 2016, 40 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

et des changements de comportements de départs à la retraite par rapport à la prévision.

En 2016, les prévisions de dépense en LFI ont été correctement évaluées puisque l'écart entre la prévision et l'exécution s'est établi à 0,12 %, contre 0,33 % en 2015. L'écart résulte principalement de la faiblesse de l'inflation qui a débouché sur une revalorisation des pensions de retraite plus limitée que celle initialement envisagée. Ainsi, hors effets de revalorisations et des changements de comportements de départ, l'écart entre la prévision et l'exécution s'est établi à 0,02 %, contre 0,18 % en 2015.

Tableau n° 16 : Écarts entre la prévision de dépense et l'exécution

En %	2014	2015	2016 (Prév. PAP 2016)	2016 (réalisation)	2017 (Prév. PAP 2017)
Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution	0,38	0,33	0,8	0,19	0,8
Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution hors effet de revalorisation	0,12	0,16	0,8	0,06	0,8
Dépenses de pensions civiles et militaires de retraites et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution hors effets de revalorisation et des changements de comportements de départ	0,16	0,18	0,3	0,02	0,3

Source : direction du budget et service des retraites de l'État

2.2.2 Les indicateurs du programme 742 : une augmentation du coût unitaire de contrôle des liquidations

Les indicateurs du programme 742 présentent un fort parallélisme avec ceux du programme 741 (« dépense de gestion pour 100 € de pension » et « dépenses de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État : écart entre la prévision et l'exécution »). Deux autres indicateurs sont plus spécifiques à ce programme (« coût du processus de contrôle d'une liquidation » et « taux de récupération des indus trop-versés »).

2.2.2.1 Dépenses de gestion du FSPOEIE : augmentation du coût unitaire de contrôle de liquidation

Le premier objectif du programme 742 consiste à maîtriser les coûts de la gestion administrative de régimes du FSPOEIE et du RATOCEM et est assorti de deux indicateurs. Le premier mesure le coût du processus de contrôle d'une liquidation, qui est un élément déterminant de la performance, plus que le versement des pensions qui est largement automatisé. Le deuxième mesure les dépenses de gestion pour 100 € de pensions. La loi du 21 mars 1928 confie à la CDC la gestion de ces régimes et le contrôle du processus de liquidation.

Sur le programme 742, le fait marquant est la baisse sensible du nombre de contrôles de liquidations de pensions effectués par la CDC. Ainsi, seuls 3 480 contrôles ont été effectués en 2016, contre 4 693 en 2015, soit une baisse de 25,8 %. Lors de l'instruction, le ministère des finances a attribué ce résultat à la baisse sensible du nombre de dossiers transmis par le ministère de la défense. Les frais de gestion facturés par la CDC n'ayant pas été ajustés dans les mêmes proportions (1,2 M€, en baisse de 22,4 % par rapport à 2015), le coût unitaire d'un contrôle a augmenté, passant de 319 € à 332 €.

Tableau n° 17 : Indicateurs 1 et 2 du programme 742

INDICATEURS		Unité	2014	2015	2016 (Prév. PAP 2016)	2016 (réalisation)	2017 (Prév. PAP 2017)	Cible 2017
Indicateur 1 - Coût du processus de contrôle d'une liquidation	Coût du processus de contrôle de liquidation	Millier d'euros	1495	1495	1440	1155	1350	1500
	Nombre de contrôles de liquidations	Nombre	4912	4693	4800	3480	4250	5000
	Coût unitaire d'un contrôle	€	304	319	300	332	318	300
Indicateur 2 - Dépenses de gestion pour 100€ de pensions	FSPOEIE : rémunération de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au titre de sa gestion	M€	8	7,6	7,9	6,8	7,7	8
	Masse des prestations servies	M€	1841	1836,3	1851	1831	1821	1868
	Ratio	%	0,433	0,414	0,427	0,369	0,421	0,428

Source : Cour des Comptes et données de la direction du budget

Selon la direction du budget, cette évolution est liée à la présence de coûts fixes, notamment informatiques, qui, à la différence des moyens humains, n'ont pu être directement ajustés à la diminution de l'activité. Comme il a déjà été mentionné *supra*, le ministère des finances a annoncé la programmation en 2017 d'une revue de dépenses sur « *La gestion des dépenses de guichet et d'intervention par des tiers* », dont les résultats devraient permettre d'appréhender de façon plus fine les coûts de gestion.

2.2.2.2 Taux de récupération des indus et trop-versés : une performance en retrait

Le second objectif du programme 742 vise à optimiser le taux de recouvrement et est assorti d'un indicateur mesurant le taux de récupération des indus et des trop-versés. Ce taux s'établit en 2016 à 85,7 %, en net recul par rapport à l'année précédente (98,5 %). Corollairement, le montant de 409 000 € recouvré en 2016 est en diminution (452 000 € en 2015). De même, le montant des créances abandonnées a connu une nette augmentation à 68 100 €, contre 6 500 € en 2015.

Tableau n° 18 : Taux de récupération des indus et trop-versés

En %	2014	2015	2016 (Prév. PAP 2016)	2016 (réalisation)	2017 (Prév. PAP 2017)	Cible 2017
FSPOEIE : taux de récupération des indus et des trop-versés	98,3	98,5	90	85,7	90	90

Source : Cour des Comptes et données de la direction du budget

2.2.2.3 Écart entre la prévision et l'exécution des dépenses

Le troisième objectif du programme 742 consiste à optimiser la prévision de dépenses et recettes des pensions. Il est assorti d'un indicateur constatant l'écart entre les prévisions de dépenses et leur exécution. L'exécution des dépenses, inférieure de 19,3 M€ à la prévision, est en adéquation avec les prévisions faites en LFI, puisque l'écart est légèrement inférieur à 1 %. Plus de la moitié de l'écart (10,5 M€) s'explique par un écart sur les effectifs puisqu'il y a eu, en moyenne sur l'année, près de 900 pensionnés de moins que prévu.

Tableau n° 19 : Écart entre la prévision et l'exécution des dépenses, programme 742

	Unité	2014	2015	2016 (Prév. PAP 2016)	2016 (réalisation)	2017 (Prév. PAP 2017)	Cible 2017
Indicateur 1 - Dépenses de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat : écart entre la prévision et l'exécution	%	0,3	-1,2	<=1	1	<=3	<=4
Prestations servies PAP N	M€	1836,5	1860,1	1850,9	1850,9	1821	1821
Prestations servies RAP N	M€	1842,8	1837,2	SO	1831,6	SO	SO

Source : Cour des Comptes et données de la direction du budget

3 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

Dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015, la Cour avait formulé trois recommandations. Seule l'une d'elles a été mise en œuvre.

1. Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour non-versement dans les délais des contributions au CAS ; à défaut, mettre en place tout dispositif aboutissant au même résultat (recommandation reconduite).

Le décret prévoyant des majorations de retard n'a pas été publié. Dans sa réponse, la direction du budget indique que les projets de décret font encore l'objet d'échanges interministériels.

Selon la direction du budget, les retards de paiement se sont sensiblement réduits : il n'y en a plus de la part du ministère de la Défense pour les militaires ni de la part des établissements publics ; les seules difficultés concernent les structures associatives d'accueil et de séjours vacances des enfants et portent sur un montant total de 0,3 M€.

Même si la situation est en voie d'amélioration, la publication du décret reste souhaitable afin de sécuriser le paiement des recettes du CAS. Tout en constatant la modération de l'empressement de l'administration à faire signer ce texte réglementaire, la Cour reconduit sa recommandation.

2. Analyser précisément l'origine des écarts éventuels entre les hypothèses ayant permis de déterminer les assiettes des rémunérations soumises à retenue pour pension et leur réalisation, soit dans le RAP de la mission Pensions, soit dans le « Jaune » relatif aux pensions, soit dans celui relatif à l'état de la fonction publique et à ses rémunérations (recommandation reformulée).

La direction du budget n'est pas favorable à cette recommandation. En effet, selon elle :

- des choix de gestion peuvent conduire les employeurs à ne pas réaliser le schéma d'emplois prévu initialement, ou à modifier la répartition entre titulaires et non titulaires ou entre les catégories A, B et C ; en outre, les schémas d'emplois peuvent être modifiés par des décisions politiques prises en cours d'année (recrutements au sein du ministère de l'éducation nationale, révision de la loi de programmation militaire...) ;

- la connaissance des rémunérations soumises à retenues pour pension des agents détachés auprès des collectivités territoriales n'est pas suffisante pour réaliser une prévision satisfaisante des recettes en provenant ;

- les écarts entre les recettes des contributions employeurs constatées en exécution et leur budgétisation sont la résultante des écarts sur tous les ministères, éventuellement de sens contraire, qui font l'objet d'analyses spécifiques dans les rapports annuels de performances.

En dépit des difficultés réelles de prévision et d'explication des écarts, l'information serait utile pour la compréhension des écarts entre les publications successives relatives au CAS *Pensions*. Compte tenu des arguments avancés par la direction du budget et de la faiblesse des écarts constatés entre la prévision et l'exécution, la Cour ne renouvelle pas cette recommandation mais maintiendra sa vigilance sur les qualités de la prévision.

3. Indiquer le montant des coûts de gestion des pensions calculés à partir du taux de contribution au CAS en vigueur, et non plus seulement à partir du « taux Lépine », soit dans la partie « performance » des PAP et RAP de la mission Pensions, soit dans le « Jaune » Pensions en vue de comparaison avec les autres régimes de retraite obligatoires (recommandation reformulée).

Cette recommandation a été mise en œuvre. Les coûts de gestion des pensions civiles et militaires de retraite calculés au taux en vigueur de contribution employeur au CAS *Pensions*, sur la période 2014 à 2016, ont fait l'objet d'un zoom thématique publié dans le *Rapport sur les pensions de retraite de la Fonction Publique*, annexé au PLF 2017 (annexe *Jaune Pensions*).

3.2 Les recommandations formulées au titre de 2016

La Cour formule deux recommandations au titre de l'exercice 2016. Une recommandation au titre de 2015 est reconduite à l'identique. Une deuxième recommandation est reprise du rapport public thématique « Les pensions de retraite des fonctionnaires : des évolutions à poursuivre » publié par la Cour en octobre 2016.

1. Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour non-versement dans les délais des contributions au CAS ; à défaut, mettre en place tout dispositif aboutissant au même résultat (recommandation reconduite).

2. Confirmer l'objectif du transfert au SRE de la totalité des missions d'instruction des dossiers de demande de liquidation des retraites et d'information pour toutes les administrations et accélérer significativement son calendrier de mise en œuvre (nouvelle recommandation).